

学校编码: 10384  
学号: 13920111150401

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_  
UDC\_\_\_\_\_

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

# 大部制视阈下的行政类事业单位改革研究

Research on Reform of Administrative Institutions In the  
Super-Ministry System Perspective

林 秀 娟

指导教师姓名: 卓 越 教 授

专 业 名 称: 行 政 管 理

论文提交日期: 2014 年 4 月

论文答辩时间: 2014 年 月

学位授予日期: 2014 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2014 年 4 月

## 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（        ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于        年        月        日解密，解密后适用上述授权。

（        ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年        月        日

## 摘要

当前,我国进入全面深化改革阶段。推进行政管理体制深化改革,有利于继续释放促进我国经济社会事业全面发展的制度红利,实现国家治理体系和治理能力现代化。然而,事业单位改革滞后,尤其是其中特殊的一类——行政类事业单位,逐渐显露出性质模糊、职能混杂、缺乏规范性和有效监管等政事不分的弊端,成为行政管理体制深化改革的严重阻碍。2011年《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》出台,为行政类事业单位制定了总体方案,指明了改革方向,但研究和实践表明,改革缺乏统筹谋划和整体推进,导致矛盾颇多、困难重重,操作路径不明朗,亟需转变改革思路。

研究表明,行政类事业单位是事业单位改革和行政体制改革的关键连系点,是行政体制改革的重要组成部分,应纳入以大部制为核心的行政体制改革框架中。大部门体制的核心内容和实质要求,是建立决策与执行适度分离基础上的组织架构和运行机制的有机统一,与行政类事业单位改革具有内在耦合性,将行政类事业单位改革纳入大部制整体考虑,成为必要和可能。大部制为解决行政类事业单位的认定分类、改革后的组织形式和管理体制等问题提供了新的视野。因此,本文基于公共管理学相关理论,以大部制为研究视阈,试图提出行政类事业单位的改革路径,以促进行政体制改革的系统性和协同性。

文章主要论述了以下四部分:第一部分论述以大部制为视阈研究行政类事业单位改革的必要性和可行性,为改革提供了价值佐证和路径选择。第二部分论述了大部制下行政类事业单位的改革基础:认定分类。分别阐述了认定分类的依据和标准,认定分类的逻辑和方法,以及认定分类的具体措施。第三部分论述了大部制下行政类事业单位的改革关键:组织结构改革。首先阐述几种组织运作模式的特点和实施条件。其次,在第二部分细化分类的基础上,针对每种类型、改革逻辑和具体做法,提出大部制下行政类事业单位的组织形态选择。第四部分论述了大部制下行政类事业单位的改革保障:管理体制和运行机制改革。

**关键词** 行政类事业单位;大部制;改革

## Abstract

Nowadays China has been entered to the stage of comprehensively deepen reforms. In order to achieve national governance systems and governance capacity modernization, promoting administrative reform contributes to releasing the system bonus. However, the hysteretic reform on Institutions, especially administrative institutions, has been the obstacles of administrative reform, as their nature and functions are fuzzy, mix and they are lack of supervision. The policy “CPC Central Committee and State Council guidance on the classification of promoting the reform of institutions” introduced in 2011. It has developed an overall plan for administrative institutions. The reform on administrative institutions has little effect yet. Research and practice show that the reform was lack of manpower planning and overall progress, and thus lead to a lot of contradictions and difficulties. Reform need change.

Research shows that the administrative institutions is a key point of the reform of institutions linked with the administrative reform and administrative institution reform is an important part of the administrative reform. It should be included in the core of the administrative reform framework. The core content and substantive requirements of the Super-Ministry System are to establish on the unified organizational structure and operating mechanism. Decision-making and implementation should be separated. Therefore the Super-Ministry System and the administrative institutions have intrinsic coupling. The reform of administrative institutions go into consideration of the Super-Ministry System as a whole has become necessary and possible. In order to solve the identification and classification, organization and management system of the administrative institutions, the Super-Ministry System provides new horizons. Thus, This paper presents the path of administrative reform in the guidance of public management theory and the perspective of the Super-Ministry System. The paper discusses the following four parts:

The first part discusses with the Super-Ministry System as a necessity and feasibility studies of the administrative institutions reform. It provides value evidence and path selection of the reform. The second part discusses the basis of the reform on administrative institutions: the identified categories. The third part discusses the key to the reform on administrative institutions: the organizational structure reforms. The last part discusses the guarantee of the reform on the administrative institutions: the reform of the management system and operation mechanism.

**Key Words:** Administrative Institutions; the Super-Ministry System; Reform

# 目 录

一、绪论 .....	1
(一) 研究背景和意义 .....	1
(二) 文献综述 .....	3
(三) 相关概念界定 .....	9
(四) 研究思路和方法 .....	11
二、大部制与行政类事业单位改革 .....	15
(一) 大部制视阈下行政类事业单位改革的价值佐证 .....	15
(二) 大部制视阈下行政类事业单位改革的路径选择 .....	21
三、行政类事业单位的认定分类 .....	26
(一) 认定分类的依据和标准 .....	26
(二) 认定分类的改革逻辑和方法 .....	32
(三) 认定分类的初步方案 .....	34
四、行政类事业单位的组织结构改革 .....	37
(一) 决策执行模式及组织结构的比较分析 .....	37
(二) 回归行政机构 .....	40
(三) 增设部门执行机构 .....	41
(四) 创设独立法人机构 .....	42
(五) 大部制下探索执行主体多元化 .....	43
五、行政类事业单位的管理制度改革 .....	45
(一) 改革行政类事业单位的管理体制 .....	45
(二) 改革行政类事业单位的运行机制 .....	48
(三) 改革行政类事业单位的配套制度 .....	52
结 论 .....	55
参考文献 .....	56
致 谢 .....	59

## Contents

Chapter I Introduction.....	1
1. Research background and significance .....	1
2. Literature review.....	3
3. Related concepts definition.....	9
4. Research ideas and research methods.....	11
Chapter II The Super-Ministry System and The Administrative Institutions.....	15
1. The value evidence of the reform on administrative institutions in the Super-Ministry System Perspective.....	15
2. The path selection of the reform on administrative institutions in the Super-Ministry System Perspective.....	21
Chapter III The Identification and Classification of the Administrative Institutions.....	26
1. The basis and criterion of the administrative institutions.....	26
2. The reform logic and methods of the administrative institutions.....	32
3. The initial program of the administrative institutions.....	34
Chapter IV Reform on Organizational Structure of the Administrative Institutions.....	37
1. Comparative analysis in the Organizational structure of the Decision Execution Mode .....	37
2. Return to administrative bodies.....	40
3. Additional departmental Agencies.....	41
4. The creation of Independent legal entity.....	42
5. The exploration of diversified executive body.....	43
Chapter V Reform on The Management System of the Administrative Institutions.....	45
1. Reform on the management mechanism of the administrative institutions.....	45
2. Reform on the operating mechanism of the administrative institutions.....	48
3. Reform on the supporting systems of the administrative institutions.....	52
Conclusion.....	55
Reference.....	56
Acknowledgements.....	59

## 一、绪论

### （一）研究背景和意义

#### 1. 研究背景

当前，我国发展进入新阶段，改革处于攻坚期和深水区，经济社会发展的深刻性复杂性前所未有：经济高速发展及下行压力要求改革不利于经济资源优化配置的体制机制，发挥市场在资源配置中的决定性作用；而相对于经济发展取得的巨大成就，我国社会公共事业远远落后，政府公共服务供给能力仍然不足，无法满足日益多样化的公共需求；随着经济发展、公民社会的不断成熟，传统的全能政府模式已然不能适应社会发展，必须真正转变政府职能，构建国家与社会的共治模式。社会发展和改革实践表明，要促进我国经济社会事业全面深化发展，推进国家治理体系和治理能力现代化，必须将深化行政管理体制改革作为改革攻坚的关键和重点，以继续释放行政体制改革和完善带来的制度红利。十八大提出了“深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建立职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”，“推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变”，明确了深化行政体制改革的目标和重要内容。十八届三中全会再次提出“全面正确履行职能，完善政府职能体系”。“当前和今后一段时间，行政管理体制改革必须在政府职能转变这个第一要务上实现重点突破”，最重要的工作是继续强化政府的公共服务职能。<sup>①</sup>

深化行政管理体制改革关键在理顺政府职能，促进职能转变和回归；完善政府职能体系，强化公共服务职能，关键在于推进政事分开、管办分离，促进事业单位深化改革。事业单位是我国政府履行公共服务职能的主要承担者。长久以来，我国“政府机关、事业单位和国有企业常常交织在一起，使得事业单位和其他公共部门之间的界限模糊不清”<sup>②</sup>，事业单位整体上严重分化，尤其以纳入事业单位管理而又行使部分行政职能的行政类事业单位为甚。随着时代变革和发展，这一组织形态显露出性质模糊、职能混杂、涉域交叉、职责边界不清、缺乏规范性和有效监管等政事不分现象。行政管理体制改革意欲改变的政事不分现象，主

<sup>①</sup>马宝成. 当前行政改革五大热点问题透视[J]. 行政管理改革, 2012, (10).

<sup>②</sup>世界银行东亚和太平洋地区减贫与经济管理局. 中国：深化事业单位改革，改善公共服务提供[M]. 北京：中信出版社, 2005, (3).



要指向行政类事业单位。<sup>①</sup>“行政体制改革应当包括事业单位改革”<sup>②</sup>，而行政类事业单位作为事业单位的独特一类，成为促进政府职能转变和回归，优化政府组织结构，推进职能有机统一的大部门体制改革以及事业单位分类改革的关键联系点。

自上世纪 80 年代起，我国进行了几次大规模的事业单位改革，但相对于国有企业改革和政府机构改革，严重滞后且效果不明显。新世纪初事业单位进入分类改革阶段：2006 年中央编办《关于事业单位分类及相关改革的试点方案》明确了行政类事业单位的改革方向；2011 年全国纲领性文件《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》（中发[2011]5 号文，下文简称《指导意见》）及其配套文件的出台，意味着事业单位改革不再采取“零敲碎打”的方式，而在全国范围内进行了顶层设计、整体谋划和系统安排，行政类事业单位的改革方向正式确立——“逐步将其行政职能划归行政机构或转为行政机构。今后不再批准设立承担行政职能的事业单位”。然而，研究和实践表明，行政类事业单位改革最难、最复杂，“方向虽然明确，但路径不明朗，操作起来有难度”<sup>③</sup>，行政类事业单位如何认定分类，认定分类后如何回归、衔接，组织形式如何，实施什么样的具体改革策略，成为摆在实践中的难题。

## 2. 选题意义

当前，我国进入全面深化改革发展时期，行政管理体制的深化改革成为牵动经济社会各方面发展的制度引擎，对促进国家治理体系和治理能力现代化具有举足轻重的作用。同时更加强调全面深化改革的系统性、整体性和协同性。历史上事业单位改革严重滞后，“欠账”较多，行政类事业单位长久处于职能混杂、性质不清的模糊定位上，给政府履行社会管理和公共服务职能造成障碍。行政类事业单位是行政管理体制改革的重要部分，也是改革的难点和关键点。研究行政类事业单位的改革问题，探讨秉持何种价值取向和理论基石，采取何种改革策略，对促进政府从职能转变到职能定位，优化政府组织结构，改善政府运行机制，改革政府治理模式具有重要的理论意义。

<sup>①</sup> 改革杂志社专题研究部. 中国事业单位分类改革轨迹及走向判断[J]. 改革杂志社, 2012, (4).

<sup>②</sup> 迟福林. 政府转型与事业单位改革应同步推进[J]. 人民论坛, 2010, (10).

<sup>③</sup> 易丽丽. 行政类事业单位改革的难点与对策——基于省部长、厅局长研讨观点的思考[J]. 领导科学, 2012, (7).

行政类事业单位改革的深远意义毋庸置疑，然而实践中的改革道路却不平坦。实践中在价值理念上缺乏战略思维、整体设计，往往单兵推进，为改革而改革，改革呈现碎片化、逻辑关系颠倒的现象；此外在改革路径的研究中多原则性表述，分类粗糙，认定后的改革路径不明朗，缺乏整合思路，实践中矛盾重重，难点颇多。因此亟需转变思路，在行政体制改革的战略框架中整体推进。大部制作为行政体制改革的重点，与行政类事业单位之间存有内在耦合性，以大部制为视阈研究行政类事业单位的改革方向和路径，不仅可以解决此类事业单位的改革困境，加强改革的关联性和可行性，而且可为政府结构完善和管理机制创新提供操作路径，具有一定的现实意义。

## （二）文献综述

### 1. 国外研究现状

行政类事业单位是计划经济的产物，是我国特有的组织形态。从国际视角来看，国外并没有“行政类事业单位”这一概念，但一些领域的理论基础、研究对象和内容与该命题内的基本问题密切相关：首先是发达国家和地区的行政改革和公共治理领域，涉及理念、结构、体制、机制、操作技术等各个层面，包括政府角色定位和职能优化，政府内部结构和管理体制改革，市场、社会力量的利用和公共服务供给多元化等。其次，由于行政类事业单位具有公共事业的属性和事业单位的特征，因此，国外社会事业（公共服务）领域、非营利组织和第三部门领域的研究价值也可加以借鉴。

#### （1）国外政府改革与公共治理研究

①新公共管理运动和绩效政府。上世纪七八十年代以来，西方国家，特别是经合组织（OECD）的成员国都先后进行一场大规模的市场化行政改革，以精简行政机构、提高行政效益，突出结果导向和绩效评价，倡导“企业化政府”和“绩效政府”理念，包括英国的下一步行动方案（The Next Steps）、美国的重塑政府运动（Reventing Government）、加拿大的公共服务 2000 计划（Public Service 2000）、欧洲共同体会员国倡导的公共服务革新等。戴维·奥斯本、特德·盖布勒编著的《改革政府—企业家精神如何影响着公营部门》一书中提出了改革政府的十条思路。E·萨瓦斯在《民营化与公私部门的伙伴关系》中论述公共服务由

政府提供转向民营部门提供。在公共服务的供给上,政府应该是掌舵而不是划桨,提出政府决定提供何种产品或服务,而由民营部门具体生产,以提高供给效率。

②大部制与执行机构改革。在政府机构改革中,建立大部门体制是西方主要国家行政改革领域中政府组织形态设置的重要趋势,它们普遍采取了加大机构合并,增强政策统筹协调管理的举措(Christensen and Lagreid, 2007)。大多数的中央机构(内阁部门)都在20个以下,如澳大利亚和英国19个,美国和法国15个,德国14个,日本12个,瑞士仅仅只有8个<sup>①</sup>。同时,作为大部制改革的重要内容和配套措施<sup>②</sup>,西方主要国家探索了将行政决策与行政执行相分离,内阁组成部门负责决策,具体执行事务交由执行机构,给予这些机构独特的组织治理结构、相对独立的人事权、管理权以及财政支配权,以促进行政执行效率,构建政府内部行政决策、执行与监督相互制约与平衡。“欧洲改革中最重要的结构性变革是建立‘执行机构’或半自治性的机构来负责公共项目的执行”<sup>③</sup>。这些执行机构与我国行政类事业单位承担的职能相似,如美国独立机构、英国执行机构、新加坡执行类和监督类的法定机构、法国独立法人机构、日本独立行政法人等。此外还探索公共企业、私营组织、非营利组织和社会中介结构等多样化的公共服务提供主体。

因而,西方国家实行大部门集中体制,是与分散的多样化的执行机构相互依存的<sup>④</sup>。按大部制中政府核心组成部门与执行机构的运行关系,可分为六种模式(樊鹏, 2011),五种模式(沈荣华, 2012),三种模式(王霁霞, 2013; 舒绍福, 刘峰, 2008)以及两种模式(杨欣, 2008)。关于执行机构改革,尚虎平、于文轩(2011)通过对卡梅隆政府一系列激进的政府改革方案分析,阐述英国公共机构改革的几种逻辑思路,运用取消职能、回归职能、合并、保留并持续改进、取消机构等措施促进公共机构改革。通过对改革逻辑的频数和应用强度分析得

<sup>①</sup>南开大学周恩来政府管理学院课题组. 大部门体制的国际借鉴[J]. 瞭望, 2008, (5): 36.

<sup>②</sup>沈荣华. 国外大部制梳理与借鉴[J]. 中国行政管理, 2012, (8): 90.

<sup>③</sup>宋世明等. 西方国家行政改革述评[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 1998.

<sup>④</sup>石杰琳. 西方国家政府机构“大部制”改革的实践与启示——以英、美、澳、日为例[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2010(11): 10.

出，职能革命是公共机构获得绩效的元工具，事业单位改革应当以“职能革命”为主线，同时强调科学管理。<sup>①</sup>

③整体政府理念。由于新公共管理机制下的代理模式产生了控制、协调和政策的连续性不足的问题，英国、新西兰等国已经从纯粹的代理制上有所后退，采用了“整体政府”理念。“整体政府”理念强调执行机构之间的共识和协同，以及政府机关在协调和监督执行机构上的能力。包括组织机构重组、大部门制运用、中央权力强化和协商性的融入，以及信息共享、协同管理、服务供给网络和伙伴关系，和新的责任和激励机制等。

④公共治理分散化。文森特·奥斯特罗姆等人指出，由公共支出承担的产品以及服务，其提供（Provision）和生产（Production）完全可以分离。<sup>②</sup>在我国，事业单位是主要的公共服务生产机制，“政府与事业单位可视为公共服务提供者与服务生产者之间的关系”<sup>③</sup>。而按当今世界公共治理分散化（distributed public governance）的视角，公共治理组织形式日益多样化，在传统的政府部门组织形式之外，出现了非政府部门形态的多种“广义政府组织形式”<sup>④</sup>（大国家部门），包括公共部门、非营利部门和私营部门，而公共部门又包括传统的政府机构、政府内部执行机构（授权机构）、外部独立机构（公法行政机构）、政府企业等等。公共服务生产机制呈现多元化，传统政府与非营利机构、私营机构之间不是间断性的关系，而是一种连续性的关系，在它们之间有诸多过渡组织形态。在与 OECD 成员国的公共服务提供组织比较中，中国事业单位涵盖了成员国诸多类似的组织形态（表 1-1）。

<sup>①</sup> 尚虎平, 于文轩. “职能革命”、管理绩效带动政府责任实现——卡梅隆政府公共机构改革的行政学意涵及对我国的启示[J]. 公共管理学报, 2011 (10) .

<sup>②</sup> Vincent Ostrom, Charles M Tiebout, Robert Warren. The Organization of Government Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry Of The American Political Science Review, 1961, 55 (4): 831-8421.

<sup>③</sup> 赵立波. 关于事业单位分类改革若干重大问题的思考[J]. 新视野, 2010 (06).

<sup>④</sup> 刘小康. 新一轮事业单位改革“纯化”取向的反思[J]. 北京行政学院学报, 2013, (1) .

表 1-1 公共服务提供者的组织形式：OECD 与中国的比较

OECD	政府部 门	政府部 门附属 专门机 构	公法行政机构			其他未 分类机 构	政府企业		私人企业	
	执行型		指导型	独立型	非营利		国有企 业	非营利	营利公 司	
公共部门 /私人部 门	公共部门							私人部门		
	授权的公共部门	独立的公共部门								
法律上与 国家分离 的程度	不可分		部分或完全分离				分离的实体			
公法/私 法	公法实体						私法实体			
服务对象	部门首 长	来自公共部门和私人部门					来自私人部门			
资金来源	税收			收费、商业收入、税收			商业收入			
中国	政府部 门	事业单位					国企	民办非 企业单 位	私企	

资料来源：刘小康：《新一轮事业单位改革“纯化”取向的反思》，北京行政学院学报，2013年1月；

范恒山：《事业单位改革：国际经验与中国探索》，中国财政经济出版社，2004年10月。

## （2）非营利组织与第三部门

西方国家对非营利机构与第三部门的研究热潮由政府改革运动席卷而起，提出重新界定政府职能，将政府不该做、做不好的事务归还给市场或社会，公共服务的主体部分由非政府、非企业的“第三部门”来承担。西方国家在“第三部门”或非营利机构、非政府机构方面的研究成果比较丰富，比较突出的有美国学者伯顿·维斯布罗德提出的政府失灵理论，经济学家亨利·汉斯曼提出的合约失灵理论，公共政策学者萨拉蒙《全球公民社会——非营利部门视角》提出的第三方管理理论，里贾纳·E·赫兹琳杰等著的《非营利组织管理》指出非营利部门有利于提高政府机构的廉洁度和公众信赖感。

## 2. 国内研究现状

由于行政职能类事业单位的概念和内涵建立在事业单位分类的基础上，并且与行政管理体制改革（政府机构改革）紧密相关，因此需对我国行政体制改革和事业单位改革的研究现状作深入认识。

### （1）行政管理体制改革

中国行政管理体制改革以先后六次大规模的政府组织机构改革为主线，每隔五年左右主要进行精简行政机构和人员的改革，一度陷入“精简-膨胀”的怪圈。

从改革开放市场经济环境下的机构精简改革，到提出政府职能转变，直至以大部制为重点的行政体制改革，其基本价值目标逐步形成，强调行政体制改革的全面性与系统性。党的十七大报告提出制定行政管理体制改革的总方案；十七届二中全会《关于深化行政管理体制改革的意见》，提出“以政府职能转变为核心，按照精简统一效能的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求，紧紧围绕职能转变和理顺职责关系，进一步优化政府组织结构，规范机构设置，探索实行职能有机统一的大部门体制，完善行政运行机制”。十八大提出了“深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建立职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。

对行政体制改革的现有研究主要有：一是关于政府职能转变方面。学者一致认为行政体制改革关键在于政府职能转变。汪玉凯（2011）对中国行政体制改革的30年历程进行回顾，阐述了我国政府职能转变的历程和主要内容。二是政府机构改革方面。当下研究热点集中于探索建立大部门体制。郝继明（2008）强调大部制是我国行政体制改革的新方向，论述了大部制为避免陷入“精简-膨胀”怪圈提供崭新思路和重要意义。曾维和（2009）通过研究国外大部制的改革原则，提出在我国生态环境下应采取渐进式的改革思路<sup>①</sup>。李军鹏（2008）明确指出“推进大部制绝不是单纯的机构合并和职能整合”，需要以改革政府执行机制为突破口，统筹行政机构改革、事业单位改革与其他社会组织改革<sup>②</sup>。刘振华以贸促机构为例，分析了西方国家负责决策的大部门和履行执行监管的独立机构之间的相互作用，指出一方面要推动大部门体制，另一方面要探索建立负责执行和监管的独立机构，否则大部制改革难以跳出传统行政体制的窠臼。<sup>③</sup>三是管理模式和运行机制方面。在政府组织里倡导行政效率，实行绩效管理框架和方法，再造政府管理流程，建设服务型政府。

## （2）事业单位分类改革

对事业单位改革的研究与其实践历程相似，大致经历了下放和扩大自主权，事业单位社会化、市场化，分类改革和体制改革几个阶段的研究。现阶段研究主

<sup>①</sup> 曾维和. 大部制改革的国际经验及其启示[J]. 武汉科技大学学报（社会科学版），2009, (2).

<sup>②</sup> 李军鹏. 推行大部制需要配套改革[J]. 领导之友, 2008, (3).

<sup>③</sup> 刘振华. 与大部共生独立机构——以贸促机构为例[J]. 中国行政管理, 2008, (11).

要集中在事业单位分类改革。在分类改革的总体思路方面,李曙光(2004)认为应在明确政府、公共服务机构等的定位基础上,并对现有事业单位进行科学分类,以推进事业单位市场化。在事业单位结构调整方面,范恒山《中国事业单位的地位与改革路径》提出撤销、转为行政机构、合并重组、让渡等方式大力调整事业单位结构。在事业单位如何分类上,诸多学者认同功能分类方式。如中编办张雅林从行政编制的角度,提出将事业单位分为“行政执行类、社会公益类和生产经营类”,不同类事业单位实施不同的改革思路以及管理运行机制。

### (3) 行政类事业单位改革

从事业单位分类改革试点实践到方案提出、纲领性文件形成以来,行政类事业单位的改革目标、方向、原则和思路已达成广泛共识,而在具体改革实践中,却争议不断、矛盾凸显、难点重重。文献中专门研究行政类事业单位改革的较少,除了为数几篇关于认定归类、改革难点与对策的探索之外,其他大多散见于事业单位分类改革研究中。

关于改革难题,易丽丽(2012)基于三个试点省市的调研思考,认为行政类事业单位改革面临着“从严认定与科学归类、职能回归与两不突破、人浮于事与人员不足的三大问题”<sup>①</sup>;赵慧慧(2012)从事业单位改革存在的问题推出行政类事业单位改革不彻底<sup>②</sup>;张杰等(2013)提出行政职能类事业单位改革存在的问题是:认定标准难以统一、“两个不突破”的制约、改革配套政策衔接不畅以及改革缺乏内部动力<sup>③</sup>。关于认定归类方面,任进(2012)提出以“法律法规和中央政策规定以及主要履行行政职能”为认定的标准。<sup>④</sup>关于改革对策方面,易丽丽(2012)认为应从政府职能入手,结合大部制改革,探索增设执行机构,以及创新管理方式和运行机制,但没有提出具体改革策略。刘小康(2012)则从另一个角度提出对“纯化”事业单位的疑义,认为不如承认行政类事业单位存在的合理性,对事业单位进行重新梳理和界定,在事业单位法人下设法定机构或执行机构,创设新的机构类型。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> 易丽丽. 我国行政类事业单位改革探索—基于对三个试点省(市)的调研思考[J]. 中国行政管理, 2012, (9): 36.

<sup>②</sup> 赵慧慧. 行政职能类事业单位改革研究[D]. 长安大学, 2012. 11. 16.

<sup>③</sup> 张杰, 曲凯, 李俊男. 承担行政职能事业单位改革探析[J]. 机构与行政, 2013, (6).

<sup>④</sup> 任进. 行政类事业单位改革的法学分析[J]. 北京行政学院学报, 2012, (6).

<sup>⑤</sup> 刘小康. 行政类事业单位改革路径探析[J]. 北京行政学院学报, 2012, (2).

### 3. 文献述评

通过文献综述，可以得出：

（1）西方发达国家在倡导绩效政府、责任政府的背景下，一方面进行职能革命、机构重组，推进以大部制为主体的整体政府改革，同时在公共服务组织上呈现治理多元化、分散化的特征，执行机构的选择以政府职能革命为主线，另一方面不管采取什么样的组织机构形态，都普遍采用绩效合同、信息、绩效预算等一系列现代化管理方式，突出结果导向和绩效评估，建立责任和管理框架，加强绩效管理和可问责性，平衡自主权和可控制的关系。主要发达国家和地区的执行机构与我国行政类事业单位较为相似，改革中可以借鉴其在组织隶属、法律地位、治理结构、管理体制和机制方面的做法，同时应考虑机构改革的生态环境。

（2）纵观我国行政类事业单位改革的现状和问题，可以发现对该类事业单位的现有研究多集中于事业单位改革的研究视域内，即使在中央统一的纲领性文件的指导下，研究和实践多视野狭窄、零敲碎打，实践中诸多矛盾和难题：在认定分类方面，分类较为粗糙，重文本研究轻实践操作，认定分类固有矛盾亟待解决；在改革思路上，局限于事业单位改革的研究视域，停留在回归行政机关的单一路径上，且缺乏整合思路，这应归因于未能将此类改革纳入行政管理体制改革视野中，以保证改革的整体推进和制度衔接。

### （三）相关概念界定

#### 1. 行政类事业单位

按照事业单位组织设定和规范条例，事业单位并不承担行政职能。那么，行政类事业单位指的是哪类事业单位，其内涵和外延包含哪些？需首先对改革对象的基本问题进行探析。

承担行政职能的事业单位在事业单位分类改革之前已事实存在。据发改委统计，“我国事业单位总计 126 万个，其中独立核算事业单位 95.2 万个，纳入政府事业单位编制核算的工作人员近 3000 万人，事业经费支出占财政支出的 30% 以上”<sup>①</sup>。而承担行政职能的事业单位有 20 多万个，编制 300 万左右，平均而

<sup>①</sup> 国务院官网. 2012 年事业单位改革前瞻：新步伐·新举措·新形象  
[EB/OL]. [http://www.gov.cn/jrzq/2012-01/23/content\\_2051483.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2012-01/23/content_2051483.htm), 2012-02-11.



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库